83-CE-03.4.1

CONSEIL DES COLLÈGES

RÉFLEXIONS SUR LA GESTION EN PÉRIODE DE DÉCROISSANCE

Le 12 novembre 1982

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos

Pages

1. INTRODUCTION..... 1

2. LE DÉBUT D'UNE ÈRE NOUVELLE..... 3

2.1 la situation économique..... 3

2.2 un nouveau défi pour les collèges..... 9

3. LE CONCEPT DE DÉCROISSANCE OU VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA CROISSANCE..... 13

3.1 croissance et décroissance..... 13

3.2 malheur à ceux qui décroissent..... 14

3.3 la recherche d'un nouvel équilibre..... 16

4. LE ROLE DE L'ÉTAT..... 19

Pages

5. TENDANCES ET STRATÉGIES CARACTÉRISANT L'APPROCHE RÉACTIVE..... 24

5.1 les nouvelles tendances..... 25

5.2 quelques éléments de stratégie..... 33

6. LE PROCESSUS DE GESTION ET L'APPROCHE ACTIVE..... 44

6.1 la planification..... 46

6.2 l'organisation..... 48

6.3 la direction..... 51

6.4 l'évaluation..... 53

7. EN GUISE DE CONCLUSION..... 56

Avant-propos

Le Conseil des collèges veut, avec le présent texte, apporter une contribution qu'il estime modeste à l'effort de réflexion auquel le réseau collégial doit consentir pour faire face à la décroissance.

Au-delà d'une première décroissance, qui est budgétaire et qui est la plus apparente et la plus immédiate, le Conseil des collèges invite à réfléchir à une deuxième décroissance, plus permanente celle-là, et qui consiste en un ralentissement du rythme de croissance de l'économie occidentale.

La situation nouvelle, qui fait passer rapidement le réseau collégial d'une situation d'abondance à une situation d'austérité, dérange et agace beaucoup de monde, à commencer par les administrateurs dont c'est la responsabilité de gérer cette décroissance, donc de proposer des objectifs et des moyens renouvelés.

Heureusement, la qualité de l'enseignement ne tient pas à un modèle de gestion pour une situation économique donnée, quelque heureux qu'aient pu être les résultats de cette situation. La qualité de l'enseignement, en effet, transcende les situations économiques, pour peu qu'on se donne les outils appropriés pour répondre à chacune de ces situations. La situation actuelle, et celle qui sera nôtre pour nombre d'années, n'est pas et ne sera pas une situation d'abondance. La déplorer n'est pas une philosophie et attendre qu'elle passe n'est pas une stratégie.

Même modestes, les propos qui suivent se veulent utiles à la réflexion du réseau collégial.

1. INTRODUCTION

Il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse très approfondie pour se convaincre qu'en phase de décroissance budgétaire la vie d'une institution est profondément modifiée. Les problèmes qui se posent en période de décroissance sont bien différents de ceux qu'on rencontre en période de croissance. Or, les modèles administratifs actuellement utilisés sont le produit d'une longue période de forte croissance.

En procédant à des consultations auprès des directions de collèges, on peut constater que, même si les contraintes budgétaires étaient devenues par nécessité l'une de leurs principales préoccupations, sinon la principale, les administrateurs, en règle générale, ne semblaient pas à la recherche de nouveaux outils de gestion. C'est que, dans bien des cas, on semble assurer que cette période ne pourra être que passagère et on l'assume comme telle; cela n'empêche évidemment pas les directions de collèges de faire des efforts louables pour tenter de rationaliser les dépenses. Mais, dans un réseau régulièrement perturbé, on ne fait que gérer une contrainte de plus, sans perspective d'ensemble, à l'image de l'État qui n'a guère donné l'exemple jusqu'ici.

Or, tout semble indiquer que maintenant, et pour une longue période, on doive se préparer à gérer l'austérité. Déjà, dans son discours prononcé à l'occasion de la défense des crédits de son Ministère le 11 juin 1981, le ministre de l'Éducation ne manquait pas de clarté. Il s'exprimait ainsi:

> "Ne maquillons pas la réalité: avec la plupart des pays du monde, nous entrons dans une ère d'austérité financière et de contraintes économiques, dont les coupures budgétaires que vous savez ne représentent, en dépit de leur caractère spectaculaire, que des symptômes et les premières conséquences." et un peu plus loin: "Il va donc nous falloir, comme et après d'autres sociétés, apprendre à gérer l'austérité et, sans doute avant longtemps une certaine décroissance. Tout indique même que cette austérité, qui frappe nos pratiques individuelles aussi bien que tous les niveaux d'enseignement, ne sera pas temporaire."

Apprendre à gérer l'austérité, c'est d'abord reconnaître les caractéristiques propres à une telle gestion. Il faut bien admettre que nous en sommes encore au stade où les questions fourmillent alors que les réponses se font peu nombreuses. Le but visé n'est donc pas de proposer un ensemble de recettes plus ou moins prometteuses. Nous nous bornerons à identifier dans ce texte l'influence de la décroissance budgétaire sur la gestion des collèges en dégageant les grandes tendances prévisibles et en tentant de développer quelques stratégies d'actions. C'est là toute l'ambition de ce document du Conseil des collèges.

2. LE DÉBUT D'UNE ÈRE NOUVELLE

Les cégeps ont vu le jour et ont grandi durant une période de forte croissance et ils se voient confrontés aujourd'hui à une sévère crise économique. Ils pourront cependant sortir complètement renouvelés de ce changement s'ils acceptent d'en relever le défi.

2.1 La situation économique

Depuis la fin des années trente, les gouvernements occidentaux ont eu comme politique économique la stimulation de la demande en période de récession et la restriction de la demande en période de forte expansion. De plus, ils ont décidé d'intervenir directement dans l'économie afin de pallier aux insuffisances du marché et de réduire les inégalités sociales. On était d'avis que les grandes crises économiques seraient du domaine du passé avec un dosage des différentes politiques et une intervention adéquate de l'État. C'était le triomphe du "Welfare state" sur le laissez-faire. Une ombre est toutefois apparue: l'accroissement de la part des dépenses publiques dans l'économie.

Les années soixante-dix allaient cependant révéler l'incapacité des gouvernements à contrôler des récessions de plus en plus rapprochées. L'échec des politiques choisies était évident. De plus, alors que les gouvernements devaient tenir un rôle prépondérant en période de

crise, ils se sont retrouvés pris dans l'engrenage de la crise et devenus une cause importante des problèmes économiques. Leurs dépenses deviennent difficilement compressibles sans compter que maintenant inflation et chômage se combinent. A l'opposé, les rentrées fiscales sont ralenties par les difficultés économiques. Il en résulte des déficits de plus en plus difficiles à supporter.

Une crise budgétaire et économique

Sur la scène québécoise, la crise est tout d'abord une crise budgétaire: tous les commentateurs de l'actualité économique sont unanimes à dire que les finances publiques du Québec sont dans une situation difficile. On s'entend généralement pour signaler qu'au cours des dernières années la demande et les dépenses pour les services publics ont continué à croître de façon accélérée alors que l'économie ne s'accroissait plus aussi rapidement qu'auparavant. Un virage s'impose donc qui permettra de ramener la croissance des dépenses publiques au niveau de l'enrichissement collectif.

De plus derrière la crise budgétaire actuelle, on retrouve une crise économique sérieuse dont on n'a pas l'équivalent en Occident depuis une cinquantaine d'années.

En 1982, nous ressentons tous, depuis un certain temps déjà, les conséquences d'une situation économique assez sérieuse, dont on ne semble pas à l'heure actuelle prévoir la fin. Mais plus ou moins longue, cette crise

passera comme les précédentes, et l'on pourrait être tenté de penser que la prospérité de naguère reviendra, y compris pour les institutions du réseau collégial québécois. Rien n'est moins assuré cependant.

Au-delà des crises

Même sérieuse et prolongée, la crise économique est elle aussi une situation temporaire: elle est le passage d'un taux de croissance x à un taux de croissance x moins y, l'ampleur de la crise étant déterminée par la valeur de y par rapport à x et la rapidité d'atteinte de la valeur maximale de y. Il est bien évident que, tôt ou tard, nous sortirons de cette crise. Mais il serait téméraire de penser que notre société retrouvera rapidement, comme par automatisme, son niveau de croissance économique d'antan.

En effet, les années 70 nous ont légué des éléments négatifs: forte inflation, chômage accru, déficits importants des gouvernements et du commerce extérieur, ralentissement marqué de la productivité et persistance de l'écart entre le potentiel de croissance de l'économie et la performance observée (d'où une perte de production). Les effets de ces problèmes nous hanteront pendant un temps indéterminé.

Cependant le Canada est un pays favorisé: il possède des ressources abondantes, il a accès à des marchés immenses, il a une population active instruite et il est ouvert aux

nouvelles technologies. Malgré ces caractéristiques qui autorisent un certain optimisme, deux données importantes de l'économie canadienne peuvent inviter à réfléchir:

. l'économie canadienne a été jusqu'ici basée principalement sur l'exploitation et l'exportation des richesses naturelles, bois, cuivre, fer, etc. Or avec l'évolution, même lente, des pays du tiers monde et avec l'évolution technologique des moyens de production, l'économie canadienne est de moins en moins compétitive sur le marché mondial des matières premières;

. sans avoir directement pratiqué d'impérialisme économique, le Canada a quand même largement profité des retombées économiques positives d'un tel impérialisme: ne sommes-nous pas dépendants, donc liés, pour environ 70% de nos activités avec la vie économique américaine?

Avec la crise du pétrole, les pays de l'OPEP ont posé pour leur part et à leur avantage les gestes nécessaires pour une distribution plus élargie de la richesse mondiale. Le Canada était parmi le petit nombre de pays qui se partageaient des richesses qu'un plus grand nombre de pays se partagent maintenant.

Seuls des changements profonds dans la structure industrielle canadienne permettront au Canada de redevenir un pays à forte croissance économique. Mais pour l'heure ces changements n'ont pas eu lieu et s'ils ont lieu les

effets économiques bénéfiques qu'on pourra en retirer se situent à plus long terme.

Un nouveau partage

La richesse collective à partager ne sera pas pour longtemps aussi abondante qu'elle fut naguère. De plus, on peut penser qu'à l'intérieur de notre société québécoise cette richesse amoindrie ne sera plus partagée comme autrefois et que ceux qui avaient plus, comme le monde de l'éducation, devront se contenter d'une part réduite de cette richesse collective.

En effet, il est permis de se demander si, de toute façon, peu importe la gravité de la situation économique, l'ère de l'opulence dans le domaine de l'éducation, n'est pas révolue.

Le maintien et l'amélioration des programmes sociaux qui ont tant contribué à la qualité de vie au Canada seront possibles si la croissance accélérée de l'économie et, comme conséquence, l'augmentation du revenu réel se réalisent. Si une telle expansion échoue ou retarde, les gouvernements auront de la difficulté, dans les années 80, à maintenir ou à augmenter les ressources réelles consacrées à des programmes sociaux.

Que dire par ailleurs de l'évolution démographique qui montre un vieillissement très net de la population, ce qui devrait se traduire, tôt ou tard, par un transfert

d'une partie des ressources de la communauté du secteur de l'éducation vers le secteur des affaires sociales, sans compter que, la main-d'oeuvre active diminuant, les revenus des gouvernements ne manqueront pas d'en être affectés.

Une nouvelle culture

Il est donc raisonnable de penser que la décroissance économique à laquelle nous assistons, et surtout que les résultats de cette décroissance, seront suffisamment permanents pour que les administrateurs des collèges sentent l'utilité de se doter d'outils de gestion différents de ceux qu'ils ont utilisés jusqu'ici. Certains, comme les professeurs Fortin et Fréchette de l'université Laval ne vont-ils pas jusqu'à écrire:

> "Il existe des solutions au problème mais elles seront difficiles à mettre en oeuvre, parce qu'elles exigent pratiquement un changement de culture: le passage d'une société de confrontation à une société de coopération et la mutation de l'État-Père Noël en État-gestionnaire prudent des ressources rares de la collectivité. (1)

---

(1) Fortin, Pierre, Fréchette, Pierre, Les défis du Développement socio-économique du Québec dans les années 80. Conseil de planification et de développement du Québec, gouvernement du Québec, novembre 81.

En invitant à une nouvelle approche de la gestion, c'est un peu à un changement de culture que le Conseil des collèges convie les administrateurs du réseau collégial. Ce qui est ni plus ni moins qu'un défi.

2.2 Un nouveau défi pour les collèges

Les collèges sauront-ils et pourront-ils en période de réduction des ressources poursuivre la mission qui leur a été confiée, rechercher et atteindre un certain niveau d'excellence tout en ayant moins de ressources à leur usage?

L'expérience collégiale

Même durant la période d'abondance des années 70, les collèges n'en n'ont pas moins relevé de nombreux défis, ce qui indique qu'ils sont capables de faire face à la décroissance actuelle.

Le rythme de croissance soutenu par les collèges au cours de ces années a été impressionnant. Rares sont les institutions au Québec qui auront connu une évolution aussi mouvementée, aussi régulièrement marquée de perturbations de toutes sortes. Cela montre bien que les collèges ne sont pas complètement dépourvus face aux changements: ils ont déjà emmagasiné des expériences qui seront d'un précieux secours.

La décade qui vient ne promet pas d'être facile pour les collèges mais elle peut être des plus fascinantes. Elle offrira des possibilités uniques pour l'exercice d'un nouveau type de leadership. Les collèges, l'expérience l'a prouvé, se sont avérés difficiles à gérer dans des conditions économiques avantageuses. Ce qui a amené plusieurs composantes du milieu à souhaiter de nombreux changements sans qu'il ne soit possible pour diverses raisons de leur donner suite. La perception toujours grandissante de la rareté des ressources peut tout aussi bien créer un climat qui favorisera la recherche de changements que cristalliser la résistance à toute forme de changement. Le leadership pourra faire toute la différence.

Il ne fait aucun doute par ailleurs que la diminution des ressources rend encore plus difficile la solution de certains problèmes en administration publique. Non seulement, elle amplifie les conflits existants, mais elle en crée de nouveaux. Cette nouvelle situation rend non seulement la tâche des gestionnaires plus difficile et plus complexe, mais elle requiert des pratiques de gestion et des habiletés particulières.

Nul n'est si bien servi...

Face à ce nouveau défi lancé à toute les organisations publiques, n'a-t-on pas de bonne raisons d'attendre des réponses créatrices de la part du monde de l'éducation? Des voix se sont souvent élevées des campus universitai-

res et collégiaux jugeant sévèrement cette tendance matérialiste de nos sociétés à associer quantité et qualité, à vouloir croître à tout prix. Quand on considère l'incroyable somme de capital humain et le haut niveau d'expertise des collèges, il est tout naturel de se tourner de ce côté pour espérer trouver des modèles d'institutions où la vitalité et le dynamisme ne seront pas totalement dépendants de la croissance quantitative.

Bien sûr, les collèges préféreront certainement assurer eux-mêmes leur propre réorganisation plutôt que de se voir imposer un modèle de l'extérieur par des gens plus préoccupés de questions financières, moins sympathiques à la dimension éducative et connaissant moins bien la complexité de la situation.

Enfin, soulignons un dernier motif susceptible d'amener les collèges à une très grande vigilance. En période de réduction, les collèges à cause de leur jeune âge seraient plus vulnérables que des institutions plus âgées. Plusieurs chercheurs ont montré que, contrairement à la logique biologique, les organisations âgées sont habituellement plus flexibles et plus résistantes que les jeunes institutions. Bien qu'il faille considérer un grand nombre de facteurs, l'âge des organisations serait

considéré comme le "prédicteur" le plus précis de vulnérabilité. (2)

(2) Voir sur ce sujet, Levine, Charles H. Organisational decline and cutback management, Public Administration Review, juillet-août 1978, p. 316-325.

3. LE CONCEPT DE DÉCROISSANCE OU VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA CROISSANCE

3.1 Croissance et décroissance

La croissance économique peut être définie comme étant "l'accroissement de la production réelle d'une économie à une vitesse suffisante pour que le niveau de vie de la population atteigne de nouveaux sommets dans le temps".(3) Le niveau de vie se référant aux "quantités de biens et de services qu'un individu peut acquérir avec le revenu qu'il a gagné pendant une période déterminée".(3)

Cette conception de la croissance a amené Schumaker(4) à souligner que les économistes postulent constamment qu'un homme qui consomme davantage "vit mieux" qu'un autre qui consomme moins. (...) Alors que le but devrait être d'atteindre le maximum de bien-être avec le minimum de consommation.

Dans le secteur public, lorsqu'on parle de décroissance, on parle de ramener le taux de croissance des dépenses le plus près possible du taux de croissance du produit intérieur brut. Afin de réaliser cet objectif, le gouvernement doit avoir recours à des compressions budgétaires.

---

(3) Définitions tirées de Tremblay, Rodrigue, L'Économique, Holt Rinebart et Whinston Ltée, 1969.

(4) Schumaker, E. F., Small is beautiful, Une société à la mesure de l'homme, le Seuil, 1978, p. 57.

Cette détérioration des finances publiques est le résultat de la dégradation de la situation économique qui a des conséquences importantes sur le déficit budgétaire et le fardeau fiscal des Québécois. Le contrôle des dépenses publiques est une mesure d'équité sociale si on ne veut pas que les Québécois soient appelés à assumer ce surplus de dépenses publiques au détriment de leur qualité de vie et de leur pouvoir d'achat.

Nous avons connu (5) la croissance pendant tellement d'années que nos défenses psychologiques nous ont fait oublier un fait pourtant indéniable, c'est-à-dire, que la décroissance est une forme de changement de l'organisation. Pourquoi les organisations gouvernementales seraient-elles par définition immortelles ou incompressibles? La croissance, la décroissance et même la mort naturelle ou planifiée ne doivent-elles pas être considérées comme des formes de changement de l'organisation? Pourtant nos organisations tendent naturellement à se maintenir et à se développer et cela même en l'absence de besoins réels. Nous avons appris aussi que les organisations déjà fort coûteuses cherchent désespérément à augmenter leur budget.

3.2 Malheur à ceux qui décroissent...

Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que l'idée

---

(5) A moins d'indications contraires, chaque fois que nous parlons de croissance ou de décroissance, il s'agit de décroissance quantitative ou matérielle.

que nous nous faisons de la décroissance porte en elle une connotation nettement péjorative. La croissance est devenue le critère du succès. L'expansion est un signe de santé, la contraction et même la stabilité sont synonymes d'échecs. Nous sommes naturellement portés à penser que l'idée de la croissance est souverainement bonne et se produit dans les "bonnes organisations". On s'interroge peu ou pas sur les effets autres qu'économiques de la croissance. Rarement se questionne-t-on pour savoir si la croissance recherchée est saine ou pathologique.

On l'a déjà signalé, les assises de la croissance mesurée par les économistes sont quantitatives. On ne questionne pas assez les caractéristiques très concrètes du monde quantitatif souvent acquises au prix de l'omission de différences qualitatives essentielles. Même le monde de l'éducation, qui se dit préoccupé des aspects qualitatifs, en est très souvent réduit à évaluer la qualité d'un établissement en fonction de données quantitatives: nombre d'étudiants, importance du personnel, coût de l'équipement et de la quincaillerie pédagogique.

Le concept de décroissance ne signifie pas le déclin qui est autre chose. Il s'agit d'une réduction quantitative du point de vue budgétaire qui affecte le volume et la dimension des organisations. Il n'est pas nécessaire d'être gros pour être fort et dynamique. La décroissance peut être l'occasion d'un retour à l'essentiel. Quand on considère l'état de crise qui secoue nos sociétés, il

n'est peut- être pas ridicule de penser que notre système d'éducation ne prépare pas adéquatement au monde d'aujourd'hui.

Toute organisation dépend du support de son environnement. L'avenir bien sûr est incertain mais il semble assuré que la réduction des ressources réelles est inévitable dans le secteur public et parapublic au Québec. On sera donc en droit de demander aux collèges, au cours des prochaines années, de faire "mieux" avec "moins".

Une difficulté importante réside dans la rigidité des structures mentales. Nous avons tous développé, à des degrés divers, des comportements hérités d'une époque où l'on ne voyait pas de limites au pouvoir de dépenser de notre gouvernement. Il est bien fini le temps où les collèges préparaient leurs prévisions budgétaires en ajoutant un certain pourcentage aux différents groupes de dépenses de l'année précédente. Il ne suffira pas de réduire les dépenses en effectuant diverses coupures; le véritable défi consistera à trouver les moyens de développer des institutions dynamiques et diversifiées qui seront capables de réallouer constamment les ressources disponibles afin de répondre aux besoins changeants des différentes communautés.

3.3 La recherche d'un nouvel équilibre

Les gestionnaires des collèges qui se voient imposer une diminution de ressources ont le choix entre: résister,

trouver de nouvelles ressources, améliorer l'efficacité, ou couper les services. Le modèle que nous nous proposons de développer rejette l'usage exclusif de la première option. Nous nous bornerons à souligner que les causes des coupures ont un impact considérable sur la réponse des organisations.

Sans réorientation, les tensions de toutes sortes résultant des contraintes budgétaires présentes et à venir risquent fort, à plus ou moins long terme, d'amener la désintégration de n'importe quelle institution collégiale. Ce dysfonctionnement sera lui-même à l'origine de nouvelles tensions, qui, à leur tour, accentueront la désintégration, et ainsi de suite... Pour rompre ce cercle vicieux, le collège doit viser une nouvelle cible. Il s'agit d'amener le collège à se déplacer d'un niveau d'équilibre (E) donné à un nouvel équilibre (E') qui lui permettra de retrouver toute sa vitalité.

Dans le but de favoriser ce processus de changement, le modèle qui suit présente deux approches que l'on peut situer sur un continuum et qui veulent tenir compte du vécu des collèges. La première approche dite "réactive" correspond, comme son nom l'indique, à un type de gestion qui tente de trouver, en réaction à une conjoncture, les meilleurs accomodements à une situation pressentie comme temporaire. La seconde approche dite "active" est nettement plus exploratoire et elle s'appuie sur une conception nouvelle de la croissance.

Imaginons le passage d'un collège d'un niveau d'équilibre (E) donné à un nouvel équilibre (E'). Théoriquement, trois voies peuvent être empruntées pour atteindre cet objectif (nouvel équilibre). Dans l'hypothèse où le phénomène des restrictions budgétaires se révèle passager et relativement peu sévère, une démarche utilisant l'"approche réactive" peut s'avérer suffisante. Une autre démarche s'appuyant sur l'"approche active" conviendra à un collège qui, après avoir décelé très tôt que la situation exige des changements majeurs, a le courage de s'engager dans cette direction.

L'une et l'autre approches visent la réallocation des ressources, seul moyen, en période de réduction de répondre aux besoins changeants de la clientèle et de la communauté. A moins de faire appel à des sources de financement autres que celles de l'État.

4. LE ROLE DE L'ÉTAT

L'État du Québec, nul n'en doute, exerce une influence considérable sur les collèges. Ce sont ses créatures. Il est le principal, sinon l'unique pourvoyeur de fonds. Il fixe les règles budgétaires, édicte de nombreux règlements, nomme la plupart des membres du conseil d'administration, négocie et signe les conventions collectives, etc. C'est lui qui a déclenché le processus de changement en imposant des restrictions budgétaires aux collèges.

Son rôle est donc capital, et il partage avec les administrations locales, la responsabilité de la bonne marche des collèges. Or, si la phase réactive a pour principal auteur les collèges eux-mêmes, la phase active ne peut se passer d'une intervention vigoureuse de l'État.

L'État doit logiquement, dans un premier temps, s'adresser à l'ensemble de la société québécoise et l'inviter à consentir à des sacrifices et à accepter un ralentissement de la croissance de son niveau de vie. Le gouvernement québécois doit être en mesure de démontrer que le temps de l'abondance est révolu du moins pour un temps et que la crise actuelle n'est pas du même type que les récessions passées. Il devra faire la preuve que les priorités qu'il a retenues sont les bonnes et que la solution passe par une mutation de nos modes de vie.

Le contexte actuel réduit en définitive l'Etat à un rôle d'intervenant punitif et répressif. Le risque est élevé que, dans

cette bataille entre groupes d'intérêts, l'État ne se range naturellement du côté de la force plutôt que de celui d'un partage plus équitable des ressources. Il faut réaliser que si la simplicité administrative d'une mesure et ses incidences économiques conservent toute leur importance, l'équité en période de décroissance est capitale, précisément à cause de son impact sur les consensus. Aussi, dans cet environnement troublé, la recherche de nouvelles voies pour maintenir la crédibilité et la vitalité du processus démocratique devient-elle impérative. Si l'État a pris soin d'appuyer sa démarche sur un minimum de crédibilité et de consensus social, il lui sera d'autant plus facile de démontrer que la décroissance budgétaire peut fournir l'occasion d'introduire une plus grande rigueur et un souci plus élevé de l'efficacité.

Si, par ailleurs, pour en revenir à une préoccupation plus immédiate en ce qui nous concerne, l'Etat est en droit d'exiger des collèges une gestion appropriée et efficace, il lui incombe de fournir les moyens nécessaires au "développement" et à la "stabilité" du réseau et des établissements. Ainsi, plus que jamais auparavant, l'État doit assurer aux collèges une liberté d'action suffisante de même qu'un minimum de stabilité de revenus. Ce sont là des préalables indispensables. Autrement dit, tous les efforts des gestionnaires les plus compétents visant à se doter de meilleurs outils de gestion ne conduiront nulle part si l'État ne joue pas son rôle.

Une gestion planifiée ne sera possible pour les collèges que le jour où l'Etat pourra assurer que le réseau collégial fera l'objet d'un plan d'ensemble.

Le Conseil des collèges a, dans ses derniers avis concernant l'allocation des ressources, fait des recommandations qui rejoignent cette observation. L'État, malheureusement, ne semble pas avoir conçu pour l'instant de plan d'ensemble. Aux prises avec des difficultés budgétaires importantes, il paraît appliquer systématiquement la règle suivante: toute économie de ressources réalisée dans un secteur sert d'abord à réduire le déficit provincial.

Une telle pratique ne tend pas à stimuler les administrations et ne favorise guère l'efficacité. Elle aura en peu de temps rapporté tous les fruits qu'on pouvait en escompter. On ne peut attendre d'effets positifs prolongés d'une règle qui tend à pénaliser les administrations les plus efficaces.

Il faudra trouver le courage de revoir les conventions collectives qui, dans le réseau collégial, limitent considérablement la liberté d'action. C'est une question de rigueur en période de décroissance budgétaire mais aussi une question d'équité. La citation suivante du ministre de l'Education, tirée de son discours au moment de la défense des crédits de son Ministère le 11 juin 1981, montre à l'évidence que des changements s'imposent:

> "Pour tout dire, et même si nous avons réussi à éviter le pire, nous n'avons vraiment pas eu le choix des objets de compressions. Nous avons coupé là où il était techniquement possible de le faire, c'est-à-dire, dans les éléments de programmes dont les modes de financement ne sont pas intouchables et dans les subventions de base générales dont les organismes scolaires ont l'entière responsabilité de gestion."

En l'absence de politique globale, comme en témoigne le Ministre, on coupe là où c'est techniquement possible de le faire. Dans la conjoncture économique actuelle, on ne peut s'opposer en principe à de nouvelles contraintes, mais une telle décision doit reposer sur une analyse sérieuse de l'éventail des possibilités à la portée des collèges. A partir des critères énoncés par le Ministre, tout se déroule comme s'il n'y avait pas de limites aux restrictions qu'on peut imposer à un secteur donné. Il suffirait de penser dorénavant en terme de développements plus qualitatifs, plus sélectifs et mieux coordonnés pour suppléer à un manque de ressources. Or, tout le monde comprendra qu'il existe certainement une limite théorique en deçà de laquelle on ne peut plus offrir le service. En d'autres mots, on peut au moins affirmer qu'il existe une base quantitative minimale nécessaire à la qualité. Si l'enveloppe globale du réseau ne peut souffrir d'augmentation, au moins doit-on permettre la réallocation des ressources.

Une fois dégagée une marge de manoeuvre suffisante, il s'agira, si ce n'est déjà fait, de construire un modèle qui permettra d'établir la frontière entre un niveau de financement qui compromettrait la mission des collèges et un autre qui assurerait, dans un contexte économique difficile, qu'on en préserve l'essentiel.

Compte tenu des pouvoirs qui lui sont conférés, il revient à l'Etat en ces matières de jouer le premier et le plus grand rôle. Il devra notamment s'assurer la collaboration de ses principaux partenaires. On pense ici en particulier aux administrations locales et aux centrales syndicales qui, pour

des raisons différentes, nourrissent plus d'un grief à l'endroit de leur gouvernement.

Il est intéressant de constater comment les administrations locales qui n'en finissent pas de souhaiter des amendements importants donnent l'impression de ne plus rien espérer. Elles démontrent une lassitude certaine, sinon une sorte de démission vis-à-vis ce qui paraît être une mission impossible. Les tentatives passées les ont rendues très méfiantes.

Que dire maintenant des syndicats trop souvent vu malheureusement comme des adversaires. Sans doute, est-il impossible d'éviter complètement les inconvénients qu'imposent les temps difficiles que nous vivons? Par contre, il faut être conscient que ces temps difficiles se traduisent par des pressions énormes sur les leaders syndicaux. Ce sont les temps difficiles qui sont la cause de l'aggravation des conflits et non les syndicats eux-mêmes comme il est parfois plus facile de le penser. L'insatisfaction ressentie par les employés doit nécessairement être véhiculée. En cette période troublée, il faut reconnaître le rôle primordial et particulièrement malaisé des syndicats. A ceux qui se plaignent des luttes syndicales, faut-il rappeler que les syndiqués n'ont rien obtenu dans le passé sans exercer de pression.

5. TENDANCES ET STRATÉGIES CARACTÉRISANT L'APPROCHE RÉACTIVE

Consciemment ou pas, la plupart des collèges sont déjà engagés dans l'approche réactive. Soumis à une réduction de ressources, les établissements font de louables efforts pour rationaliser les dépenses et équilibrer leurs budgets. Le temps n'est pas à la recherche d'outils particuliers de gestion; on tente avec les moyens du bord d'atténuer les effets de la décroissance, réagissant à la situation comme si elle ne devait durer qu'un moment.

Il s'agit d'une gestion à court terme qui cherche à maintenir la capacité de l'organisation en continuant de fonctionner à l'intérieur de structures et de conventions développées en période de croissance. L'observateur attentif n'attendra pas beaucoup plus de l'avenir immédiat. Certains pourraient être tentés de dénoncer cette gestion à court terme, en pensant qu'elle est à courte vue. Pourtant, l'histoire des collèges suffirait certainement à démontrer la sagesse d'une telle attitude. Prisonnières d'un avenir incertain et méfiantes à l'endroit des intentions gouvernementales, les directions de collèges font preuve de beaucoup de prudence.

Cette phase transitoire, surtout si elle s'étend sur une certaine période, voit naître de nouvelles tendances et se développer des stratégies qui ne seront pas sans effets sur l'avenir des collèges. Même si plusieurs directions locales seront tentées d'invoquer, et non sans raison, le peu de moyens dont elles disposent pour faire face aux événements, on ne peut s'empêcher de penser que les collèges qui réussiront à identi-

fier tôt ces tendances nouvelles auront probablement le plus de chances d'appliquer les stratégies les plus appropriées. Et, de toute façon, quelle que soit la marge de manoeuvre laissée aux collèges, il faudra toujours expliquer pourquoi, dans une même situation, certains collèges font de meilleurs choix que d'autres.

5.1 Les nouvelles tendances

Déjà, on peut au moins déceler les tendances suivantes:

centralisation des activités de gestion;

recherche de l'efficacité à court terme et ses effets sur la "flexibilité" des collèges;

insatisfaction au travail et la radicalisation des relations de travail;

généralisation de la résistance;

menace à l'innovation.

5.11 Centralisation des activités de gestion

On peut penser que, face à un contexte économique difficile, le pouvoir central pourrait avoir la tentation de déléguer aux instances locales une partie du pouvoir qu'il détient, ne serait-ce que dans le but d'éviter les critiques qui accompagnent immanquablement les

coupures en période de restrictions. Pourtant, un tel mouvement en direction des collèges paraît très peu probable à court terme. En effet, même si le pouvoir central en avait l'intention, il est douteux qu'il puisse réunir en si peu de temps les éléments nécessaires à la réalisation d'un tel projet. Ainsi, à titre d'exemple, la centralisation du processus de négociations dans le secteur public apparaît être un empêchement majeur qui ne pourra être levé du jour au lendemain. Il faut convenir par ailleurs qu'un revirement de la situation à moyen terme n'est pas impossible. Toutefois, dans l'immédiat, nous assisterons vraisemblablement à une plus grande centralisation de la part de l'Etat.

Les collèges ont été habitués à un environnement dominé par ce qu'on pourrait appeler une "politique de tolérance". Cette politique, grassement nourrie à même l'expansion continue des services gouvernementaux, exigeait relativement peu des individus et des organisations. Il suffisait presque, d'année en année, de ne pas trop régresser pour se voir récompenser en obtenant des crédits toujours de plus en plus importants. Dans un tel contexte, il paraît utopique d'espérer que l'État puisse compter sur le consensus plus ou moins spontané des différentes communautés collégiales pour gérer l'austérité. Ceci à n'en pas douter amènera inévitablement des interventions de plus en plus fermes de l'État dans la gestion des collèges.

Il s'ensuivra qu'à peu près tous les niveaux de gestion seront portés à centraliser, et qu'à peu près toutes les administrations feront des gains aux dépens des niveaux hiérarchiques inférieurs sur le plan de l'autorité. L'argent se faisant de plus en plus rare, plus que jamais elle occupera le devant de la scène. La nécessité d'éliminer la duplication, de réaliser des économies et d'assurer une meilleure coordination seront généralement les raisons invoquées pour renforcer les centres de décision.

L'habitude de référer au sommet face à une nouvelle conjoncture sera amplifiée et presque tous les choix se feront au plus haut niveau de la pyramide hiérarchique. Les administrations seront plus préoccupées par les économies à réaliser que par les objectifs des programmes.

Par ailleurs, on verra les collèges non seulement expérimenter une centralisation plus poussée des décisions mais aussi, un peu comme c'est le cas en période de crise, on assistera à la centralisation du leadership.

La gestion des compressions conduira naturellement les directions générales de collèges à l'exercice d'un leadership plus directif, de type interventionniste même. Les événements ne leur laisseront guère le choix. Qu'on pense à la préparation des prévisions budgétaires par exemple. Les conflits seront nombreux au moment de l'allocation des ressources alors que tous les groupes

risquent d'être touchés y compris les cadres, ces personnes clés sur lesquelles la direction générale s'appuie normalement. Les risques de division entre la direction générale et les autres gestionnaires seront considérablement accrus. La rareté des ressources ne permettra plus l'application des solutions où l'on réussissait à force de compromis coûteux à faire gagner à peu près tout le monde. Il y aura à coup sûr des perdants. Quoi qu'il en soit, il y a fort à parier qu'il faudra troquer le style qui consiste à ne pas trop intervenir en faveur d'un style de leadership nettement plus ponctuel et agressif.

5.12 Recherche de l'efficacité à court terme et ses effets sur la "flexibilité" des collèges

La centralisation au plus haut niveau conduit généralement à une conception assez étroite de l'efficacité tendant à répondre aux préoccupations les plus immédiates plutôt qu'aux besoins présents et futurs. La priorité devient rapidement l'équilibre des revenus et des dépenses au détriment de l'atteinte des objectifs éducatifs. Aussi, durant la présente phase, les risques sont grands qu'on subordonne les objectifs éducatifs aux impératifs économiques.

Si le temps le permet, on tentera de consolider, de corriger, mais à la condition expresse que ça ne coûte rien et, si possible, que ça rapporte des économies. Les préoccupations sont d'un autre ordre même si

personne ne prend le temps d'évaluer les retombées à plus long terme de ces décisions.

En période de décroissance, la tentation est grande de s'inspirer de modèles de gestion prévalant dans l'entreprise privée. Si cette période devait durer un certain temps, les collèges pourraient avoir tendance à faire de plus en plus appel à des gestionnaires provenant d'entreprises privées.

Les restrictions ont évidemment un effet direct sur la "flexibilité" des organisations, c'est-à-dire la capacité de ces dernières à s'adapter à de nouvelles situations. La quantité de "mou" qui existe dans les organisations gouvernementales n'a jamais fait l'objet d'évaluation, mais compte tenu des sommes colossales dépensées dans le secteur public, plusieurs seraient prêts à parier qu'elle est très importante. Or, dans le cas des collèges, il faut savoir que les dépenses de fonctionnement ont évolué de telle façon que de 1978-1979 à 1982-1983, la part consacrée à la rémunération des diverses catégories de personnels est passée de 81.5% à 89.6% alors que pour la même période, l'enveloppe consacrée aux autres dépenses passait de 18.5% à 10.4%. Face aux restrictions budgétaires, les collèges ont réalisé ces dernières années des économies importantes en réduisant le coût des différents postes budgétaires sur lesquels ils peuvent exercer un contrôle.

Dans de nombreux cas, les collèges ont largement épuisé le potentiel d'économie qu'ils pouvaient réaliser. Ainsi donc, malgré des ressources imposantes, les collèges pour des raisons structurelles internes ne seront bientôt plus en mesure de faire face aux contraintes financières qu'on semble vouloir continuer de leur imposer. Les limites que les cadres légaux imposent à toute réallocation des ressources ou réforme sont sur le point de faire disparaître le peu de souplesse que permettait encore le système collégial. Où sont les réserves qui permettent ordinairement de faire face aux situations d'urgence?

5.13 Insatisfaction au travail et radicalisation des relations de travail

Les conséquences des compressions sur le moral du personnel, bien que difficiles à mesurer, sont indéniables. La réduction des ressources engendre l'insécurité, réduit les opportunités de promotion et provoque la démobilisation des employés. Les collèges seront très sérieusement touchés à partir du moment où les individus qui par nature désirent l'excellence commenceront à être médiocres par frustration.

En situation de décroissance, on constate que les employés les plus mobiles qui sont souvent les plus talentueux sont les premiers à quitter, ce qui n'est pas sans affecter la motivation au travail. Ce phénomène est moins important ces années-ci, considérant que le

ralentissement des activités économiques frappe à peu près indistinctement toutes les entreprises qu'elles soient privées ou publiques.

Les directions de collèges seront véritablement sur la défensive. Incapables, puisqu'elles ne disposent pas des assurances nécessaires, d'affirmer de quel ordre seront les coupures et quand on y mettra fin, on ne les croira guère quoiqu'elles disent ou fassent pour tenter de calmer leurs personnels.

L'insécurité et l'insatisfaction des travailleurs seront rapidement transformées en pression de toutes sortes sur les leaders syndicaux. Ce qui se traduira sur le plan local par un marchandage de tous les jours alors que la radicalisation dans le secteur des relations de travail atteindra de nouveaux sommets.

Cette insatisfaction pratiquement généralisée gagnera les cadres et gérants et on assistera à de nouveaux projets prônant plus que jamais auparavant la syndicalisation des cadres.

5.14 Généralisation de la résistance

Ce phénomène ne surprendra personne. Il est bien connu que, même accompagnés de récompenses, les changements ne se font habituellement pas sans résistance. Il est donc très naturel chez l'homme de réagir à une perte non compensée. Cette vérité s'appliquerait également

aux organisations. Aucune organisation n'accepte avec enthousiasme des coupures et il est normal de chercher à y résister.

A peu près toutes les composantes de la communauté trouveront de bonnes raisons de résister: les différents groupes d'employés syndiqués, les étudiants, les gestionnaires et même la communauté locale. On trouvera toujours dans n'importe quel environnement des personnes qui argumenteront qu'il n'y a pas de désastre et qu'on n'a pas démontré la nécessité de couper, ou encore que le secteur de l'éducation doit être épargné.

Dans le monde syndical, le pouvoir, le prestige et les finances sont intimement liés au nombre d'adhérents. Quand le nombre de membres diminue, l'organisation syndicale est affectée dans ce qu'il y a de plus fondamental. Les gestionnaires, en particulier ceux qui ont préparé et mis en branle de nouveaux projets, verront d'un très mauvais oeil que leurs projets soient freinés ou amputés. Enfin, les besoins des étudiants et de la communauté environnante demeureront élevés peu importe les ressources disponibles, et ils ne manqueront pas d'intervenir à leur façon.

5.15 Innovation menacée

Face au resserrement budgétaire, on fera abondamment appel à l'imagination et à la créativité du personnel. Mais, faute de ressources, les changements souhaités

signifieront dans de nombreux cas des sacrifices, le retrait de privilèges souvent considérés comme des droits non négociables, autant d'effets qui risquent fort de paralyser toute nouvelle initiative. C'est que dans le passé, l'innovation dans les collèges a toujours été accompagnée d'un ajout de ressources. Au moment précis où la nécessité de changer, d'innover, se fait de plus en plus pressante, les collèges ne disposent plus de nouvelles ressources. Ils doivent nécessairement réallouer les ressources existantes. Or, il se trouvera toujours des gens pour qui la priorité doit nécessairement porter sur ce qui existe plutôt que sur de nouveaux projets: la preuve incombe alors à celui qui veut porter atteinte au statu quo.

Dans la pratique, les collèges devront en quelque sorte taxer les activités existantes en faveur des nouvelles. Dans cet environnement déjà troublé, le risque n'est-il pas grand pour qu'on ne tolère à peu près plus aucun changement? La préoccupation principale devenant la survie, on ne cherche plus les réformes, on n'aspire plus qu'au statu quo.

5.2 Quelques éléments de stratégie

A défaut pour les collèges de savoir de façon précise où ils vont en ces temps difficiles, la description d'un certain nombre de grandes tendances peut au moins permettre de mieux saisir où ils en sont actuellement. Ces

tendances à leur tour peuvent servir de points d'appui à l'élaboration de stratégies diverses.

Il convient, en effet, dans cet environnement turbulent et incertain d'articuler un certain nombre de stratégies pour faire face à la situation dans l'immédiat, sans oublier toutefois que les solutions véritables exigeront des changements beaucoup plus profonds dont nous traiterons dans le chapitre suivant. Il apparaît illusoire pour les collèges, faute de moyens, de contrer à court terme des courants aussi puissants que la centralisation ou la radicalisation des relations de travail pour ne rappeler que ceux-là. C'est pourquoi nous croyons que les efforts doivent plutôt se limiter à maintenir intacts les éléments essentiels du système, à apprivoiser le phénomène des coupures rendues nécessaires et à travailler à la préparation de la réforme à venir.

Les suggestions qui suivent ne prétendent pas être parfaitement appropriées ou encore faire le tour de la question. L'intention est plus modeste et vise à provoquer la réflexion au moment où nous avons un urgent besoin de développer des modèles mieux adaptés pour rendre plus simple et moins punitive la gestion de la décroissance.

5.21 Viser à maintenir et à améliorer la crédibilité de l'administration locale

Considérer les coupures elles-mêmes comme étant seules à l'origine de la "crise" est une erreur. La percep-

tion des causes et la façon dont les établissements procèdent aux réductions expliquent une bonne part des réactions. Il sera toujours plus facile d'accepter ou tout au moins de vivre un traitement désagréable si ce traitement est perçu comme étant équitable.

Malgré les pressions de toutes parts auxquelles ils sont soumis, les leaders auront avantage à bien asseoir leurs actions sur des principes reconnus d'équité et de justice. En période de décroissance, il est impératif de voir à ce que le fardeau soit partagé entre tous. Les plus démunis étant habituellement les plus touchés, ces derniers méritent une attention particulière.

A cet effet, il ne faudra pas craindre d'identifier la responsabilité des principaux acteurs et de décrire le rôle que les institutions sont en droit d'attendre d'eux. L'État et les syndicats ne manqueront pas, quant à eux, d'exprimer leurs attentes et leurs intentions et il est sain que les collèges fassent entendre leurs voix s'ils veulent influencer le débat qui aura lieu, pour une large part, sur la place publique. Il ne s'agit pas de profiter de pareilles occasions pour tenter de se décharger de toute responsabilité dans le but de rehausser sa propre crédibilité. Il est bien connu que le fait d'assumer ses décisions qu'elles soient populaires ou non est généralement un ingrédient essentiel au succès.

Par ailleurs, il serait souhaitable que l'administration donne l'exemple en allégeant le plus possible l'appareil administratif, ne serait-ce que pour bien démontrer que les services éducatifs n'ont été ou ne seront touchés qu'en dernier ressort. Ce ne sont pas surtout les économies à réaliser qui comptent ici mais l'effet d'entraînement, les retombées psychologiques. Car l'administration aura beau expliquer très rationnellement la justesse de son point de vue, si elle oublie que le processus de réduction est aussi un phénomène psychologique, non seulement aura-t-elle bien du mal à se faire entendre mais elle risquera d'amplifier les réactions hostiles. Si, comme c'est le cas dans bien des collèges, on a déjà effectué des coupures significatives à ce niveau, il conviendra d'en faire largement état afin que soient bien connues les visées de la direction.

L'équité passe aussi par la consistance dans le management. On attend d'un administrateur, peu importe son niveau de responsabilité, qu'il traite de la même façon les individus qui se trouvent dans des situations analogues. Plus qu'à d'autres moments peut-être, il faudra s'assurer que les différents gestionnaires adoptent les mêmes attitudes envers leur personnel. On trouvera de nombreux avantages à réunir fréquemment l'ensemble des cadres et gérants. Cette façon de procéder pourra peut-être, dans une certaine mesure, servir de contrepoids à la tendance à la centralisation de l'institution.

5.22 "Rentabiliser" sans sacrifier le processus démocratique

Les règles et conventions actuelles laissent relativement peu de place à une amélioration sensible de la productivité des ressources. Cependant, certaines économies peuvent être réalisées et bon nombre de collèges en ont déjà fait l'expérience.

La tendance à vouloir imiter l'entreprise privée comporte à n'en pas douter de nombreux avantages. Beaucoup d'activités se prêtent admirablement bien à une gestion du même type. Certaines caractéristiques du management s'appliquent tout aussi bien au secteur privé qu'au secteur public et ceci est peut-être encore plus vrai en période de restrictions. Toutefois, à vouloir trop se comparer à la PME comme on se plaît déjà à le faire en certains milieux, on risque de dénaturer la mission même des collèges. Qu'arriverait-il s'il fallait couper ou fermer tous les services qui ne sont pas rentables? (6) Si, dans le passé, on ne s'est pas suffisamment inspiré du secteur privé, le danger désormais, pourrait bien être d'en attendre trop.

---

(1) Le mot "rentables" est utilisé ici dans son sens propre.

En cette période où les esprits sont résolument à la recherche d'économies, il est dangereux qu'on en vienne à qualifier un changement de procédure comme efficace, peu importe ses effets sur les résultats, s'il est associé à une réduction de coûts. Il est tout aussi dangereux de ne tenir compte que des résultats pour juger de l'efficacité d'une mesure quelconque, sans tenir compte des coûts.

L'efficacité n'est rien d'autre que la relation entre deux variables, le coût et le résultat, et elle ne peut être mesurée par l'une ou l'autre variable seule.

La réduction systématique et presque aveugle de certaines dépenses, tel l'entretien par exemple, pourrait entraîner dans le futur des dépenses plus élevées que les économies réalisées aujourd'hui.

Ceci étant dit, un contrôle serré, parfois accompagné d'investissements, permettra des économies rapides et sensibles. On peut penser ici à l'énergie, à l'équipement téléphonique, à l'entretien. Par ailleurs, certains collèges administrent une gamme de services qu'ils pourraient facilement offrir à un public plus large moyennant rétribution. Enfin, le simple fait de renforcer les principes de gestion reconnus et acceptés, mais souvent appliqués mollement, pourra être à l'origine d'économies importantes. Ainsi, par exemple, en période d'abondance, les collèges, ni plus ni moins

que les autres organisations d'ailleurs, ont pris l'habitude, plutôt que de remplacer le personnel incompétent, de compenser en ajoutant du nouveau personnel. Avec le temps, il s'est accumulé une certaine quantité de bois mort. On évitera ce travers dans l'avenir en utilisant au maximum la période de probation pour évaluer le personnel.

5.23 Plutôt que de surcontrôler, inviter le personnel à "relaxer"

Il y a certainement peu d'organisations qui, délibérément, désirent limiter la créativité et la capacité d'adaptation de leurs personnels. Pourtant, il n'est pas rare qu'un bon nombre de politiques, de règles et d'attitudes finissent indirectement par jouer ce rôle.

Engagées dans un processus qu'elles n'ont ni souhaité, ni décidé, les directions locales peuvent agir sur le climat et faciliter l'adaptation aux situations nouvelles, en évitant de céder à la tentation toute naturelle de tout contrôler. Fréquemment, les administrations occupées à réduire les coûts développent avec encore plus de raffinement et dans le détail de nouvelles mesures de contrôle. Or, devant les conséquences souvent complexes et imprévisibles des coupures, on aurait avantage à ménager une certaine latitude dans le but de faciliter l'expérimentation et les ajustements.

Règle générale, l'organisation y gagnera, si la direction, plutôt que de surcontrôler comme c'est souvent le

cas, encourage le personnel à "relaxer" tout en faisant du mieux qu'il peut.

5.24 Bien établir le caractère invévitable des coupures

Évidemment, aucun collège ne pourra procéder à des coupures sans provoquer de résistance. Il s'agit d'une tâche complexe et éminemment politique qui requiert beaucoup de temps et de patience. C'est une tâche politique parce que, d'une part, les personnes concernées considéreront que l'activité touchée est une sorte de droit acquis et, d'autre part, parce que les instruments permettant de comparer les nouvelles activités aux anciennes sont souvent très déficients. En définitive, la décision sera fondée sur le gros bon sens, lui-même tributaire d'un certain schème de valeur: où finit le bon sens? où commence l'arbitraire?

La première étape consiste à bien faire ressortir la nécessité de procéder à des coupures. Même si la tâche est facilitée dans une certaine mesure compte tenu de l'information véhiculée par les différents paliers de gouvernement, elle n'en demeure pas moins indispensable. Les opposants ont l'avantage de faire ressortir les bénéfices tangibles (services offerts, emplois, etc.) de la situation actuelle. L'administration doit être en mesure de présenter des arguments aussi convainquants, notamment en mettant l'emphase sur les conséquences négatives du statu quo.

La nature politique de la tâche à accomplir commande qu'on associe étroitement à la démarche le conseil d'administration et la communauté locale. Les gestionnaires auront tout intérêt à confronter les diverses motivations politiques avant de choisir une direction plutôt qu'une autre. Au début du processus, il sera sage de procéder avec minutie et graduellement; il serait très coûteux à tous égards de devoir retraiter faute d'appuis suffisants.

5.25 Utiliser d'abord les coupures "proportionnelles" plutôt que "sélectives"

Quand vient le temps de réduire les ressources, les administrations sont aux prises avec un dilemne. D'une part, les coupures proportionnelles offrent de nombreux avantages dont le plus important est sans contredit sa simplicité. Par ailleurs, leur utilisation sous-entend que toutes les activités ainsi réduites concourent avec la même efficacité à l'atteinte des buts de l'organisation, ce qui est manifestement faux.

L'idéal serait évidemment de pouvoir mesurer la part de chaque activité et de procéder par la suite à des coupures sélectives. On imagine les difficultés de l'entreprise même à plus long terme. On comprendra facilement qu'à court terme, l'opération soit très périlleuse.

Aussi, à moins de circonstances particulières favorables, on préférera utiliser les coupures proportionnelles qui sont généralement mieux accueillies par le personnel, souvent considérées à tort ou à raison comme étant plus équitables. Suivront les coupures sélectives lesquelles auront fait l'objet d'une préparation minutieuse et, si possible, une fois connue l'ampleur des réductions à effectuer.

5.26 Jeter les bases de la future réforme

Il est vraisemblable que les collèges tenteront l'impossible afin de concilier ce qui paraît inconciliable avant de conclure que la solution est ailleurs. Sans changements majeurs, les collèges se scléroseront graduellement mettant leur propre survie en question.

Ils auront probablement eu l'occasion de constater que les propositions visant des économies à court terme, (par exemple, par l'ouverture des conventions, au chapitre du résidu de la masse salariale, de la prime de responsabilité départementale, des congés de maladie monnayables, etc.) n'auront malheureusement pas apporté tous les fruits escomptés. La difficulté la plus importante ne se situe pas surtout dans la remise en question de certains articles des conventions collectives, ce qui n'est déjà pas une "cynérure". Ce qui est en cause fondamentalement, c'est l'affirmation qui veut que la solution aux contraintes budgétaires du réseau réside dans un réaménagement des ressources

qui soit profitable aux collèges. C'est oublier la propre démarche de l'État aux prises avec des difficultés financières d'un autre ordre. Il faut bien réaliser que l'État non plus n'a pas dépassé la phase réactive dans sa gestion de la décroissance: toute économie réalisée dans un secteur sert d'abord à réduire son déficit.

Qu'est-ce qui peut nous faire croire dans l'état actuel des choses que les économies provenant d'une autre source que le gel des salaires et réalisées à la grandeur du réseau seraient à coup sûr réinvesties dans les collèges? Aucune garantie de cet ordre n'est fournie au réseau collégial, pas plus d'ailleurs qu'aux autres réseaux ou aux autres ministères.

Les difficultés budgétaires des collèges ne trouveront de solutions qu'une fois que les instances concernées seront convaincues et auront le courage d'affronter la phase suivante d'où émaneront de nouvelles règles qui cesseront de punir les organisations les plus efficaces.

6. LE PROCESSUS DE GESTION ET L'APPROCHE ACTIVE

Sans changements majeurs, sans réorientation, les tensions de toutes sortes résultant des contraintes budgétaires présentes et à venir risquent fort, à plus ou moins long terme, d'amorcer le processus de désintégration du réseau collégial. Ce dysfonctionnement sera lui-même à l'origine de nouvelles tensions qui, à leur tour, accentueront la désintégration et ainsi de suite...

Quand nous cherchons à résoudre un problème difficile auquel nous sommes confrontés, comme c'est le cas actuellement, nous nous tournons naturellement vers les choses que nous faisons le mieux. Ce qui, dans bien des cas, est une façon de tenter de remédier au mal en intensifiant ses causes. Nous sentons tous plus ou moins confusément que, cette fois-ci, il ne suffira pas de rapiécer, de corriger ou encore d'être plus efficace ou ingénieux. Car, avouons-le, l'ingéniosité n'a pas manqué dans le passé. Nous avons échafaudé des merveilles de raffinement, (la formule d'allocation des enseignants aux collèges, par exemple) au détriment parfois de la plus élémentaire sagesse. La solution réside, dans un premier temps, dans la volonté et la capacité de notre société et de nos leaders de faire des choix. Le refus de choisir, en dépit de l'urgence, est à l'origine de nombreuses difficultés vécues par les collèges. L'attention accordée aux moyens est indispensable mais un excès d'attention par rapport aux fins nous retire en quelque sorte le pouvoir de choisir celles qu'on préfère vraiment.

L'approche active assume que les collèges ont décelé que les difficultés financières vécues sont plus que conjoncturelles et qu'il ne s'agit pas d'une situation temporaire. C'est à ce stade que débute véritablement la gestion de l'austérité. Cette approche s'appuie sur une conception nouvelle de la croissance qui elle-même nécessite un changement des attitudes et des idéologies. C'est dire que les collèges considèrent qu'ils ont un rôle qui dépasse le simple fait de gérer des crises. Ils comptent participer à la conception d'un nouveau projet de société, en misant notamment sur un enracinement sans faille dans leur communauté respective. Il s'agit d'un long processus en partie "politique", en partie "recherche et expérimentation" mais, par-dessus tout, fondé sur la volonté d'anticiper le futur plutôt que d'y réagir.

Nous pouvons facilement imaginer les défis qui devront être relevés, les ruptures parfois douloureuses qui seront nécessaires et les engagements nouveaux qui s'offrent aux principaux acteurs. Certaines ruptures sont nécessaires si on veut cesser de suivre une politique administrative qui ne fait que rectifier de temps à autre la trajectoire. Assurément, l'État devra tracer la voie et accepter de s'engager le premier s'il veut fournir l'impulsion indispensable aux changements désirés.

La gestion découlant d'une telle vision des choses est susceptible d'affecter les éléments du processus de gestion. Est-ce à dire que la gestion de la décroissance risque de modifier le processus de gestion même? Évidemment pas, les éléments du processus demeurent les mêmes et y jouent essentiellement le

même rôle. Le processus de planification vise à prévoir et à préparer le futur. Le processus d'organisation s'attache à la structure sociale et physique de l'organisation. Le processus de direction s'intéresse à la relation entre les hommes et à la relation entre les hommes et leurs tâches. Le processus d'évaluation sert à mesurer le degré d'atteinte des objectifs. La différence en est une d'accent, d'approche. Tout comme la croissance a permis de mettre en relief certains aspects du processus, on peut s'attendre à ce qu'il en soit ainsi de la période de décroissance.

6.1 La planification

Bien sûr, la planification en période de croissance et de prospérité est importante mais elle est indispensable en période de décroissance. Si la croissance peut être gérée sur une base ad hoc, la décroissance ne peut définitivement pas l'être. En phase de croissance, l'absence de compréhension claire des fins et même des moyens n'ira pas jusqu'à mettre en cause la survie de l'organisation, du moins pas dans l'immédiat. On pourra toujours compter sur de nouvelles ressources pour réorienter ou corriger au fur et à mesure et selon les besoins du moment la direction.

Pourra-t-on maintenir le dynamisme des collèges sans en revoir la mission institutionnelle? Quoi qu'il en soit, l'occasion est belle pour les collèges de se requestionner à ce niveau. Il semble que nous ayons manqué à avoir une image claire du futur pour les collèges. Il suffit,

à titre d'exemple, de se référer au Livre blanc sur l'enseignement collégial publié en 1978 où on en est réduit à définir le collège comme étant la "charnière essentielle entre l'école secondaire et l'enseignement supérieur". Est-il trop osé de dire qu'un bon nombre de collèges ont peu ou pas d'idées exactes de ce que sont leurs buts et fins et surtout pourquoi ils y souscrivent? On ne s'est guère réservé de temps dans le passé pour se questionner à propos du comment opérationnaliser ces buts. Où en sont les collèges et où vont-ils?

Les restrictions vont sans doute nous forcer à répondre à ces questions. Fini le temps où on pouvait définir sa mission à partir d'un ensemble de considérations dont le seul but était de satisfaire le plus de monde possible; il faudra désormais tenir compte de ce qu'un collège peut faire de mieux en fonction des ressources disponibles et des besoins de la communauté.

La planification en période de croissance consistait surtout à sélectionner les moyens pour arriver aux fins. La planification inclut également la définition des fins. Il s'agit surtout d'un effort pour imposer une orientation, une perspective particulière. Le problème est alors beaucoup plus un problème de valeur qu'une affaire de mesures. C'est ce qui nous fait dire que c'est d'abord une question de choix et de courage. On s'en rend mieux compte quand on sait qu'il est presque devenu pratique courante dans les collèges et dans beaucoup d'autres organisations de prendre des décisions à partir du

plus grand dénominateur commun obtenu dans des comités de toutes sortes. Plutôt que de retenir une action spécifique, il est fréquent qu'on cherche à combiner toutes les alternatives dans un mélange plus ou moins dénué de sens.

Nos présentes difficultés ne sont pas principalement le résultat d'analyses et de choix mais bien plutôt le fruit d'un certain laisser-faire de la part des principaux acteurs. Car, ne nous trompons pas, le fait de ne pas choisir d'orientation équivaut à laisser à d'autres le soin de décider pour nous. En l'absence de choix, les politiques se font de toute façon au gré des différents intervenants. Dorénavant, nous devrons forger le futur plus en planifiant que par défaut.

Une autre caractéristique provient de la difficulté de planifier en face de l'incertitude toujours croissante. Plus que jamais dans le passé peut-être, il est difficile d'anticiper le futur. En conséquence, nos plans devront prévoir différents scénarios et, par-dessus tout, être assez souples pour pouvoir être modifiés en fonction d'événements imprévisibles. Ils devront nous permettre de tirer profit de toutes les opportunités y compris de celles qui n'étaient pas prévues.

6.2 L'organisation

Le processus de planification devrait permettre à chaque organisation de se structurer en mettant le focus sur ses

buts et finalités. Sans doute l'idéologie véhiculée par l'approche active aura-t-elle un impact sur les structures du pouvoir et les relations entre les individus et les groupes.

L'incertitude et la nécessité de réallouer continuellement les ressources devraient encourager la diversité et la flexibilité des organisations pour peu qu'elles veuillent répondre astucieusement et efficacement à la demande changeante. Aussi, est-il malheureux que la première réaction soit de centraliser. La centralisation vise toujours une efficacité à court terme au détriment des besoins à moyen et long terme. Les principes de diversité et de flexibilité doivent entrer dans la prise de décision comme un contrepoids à l'efficacité étroite à court terme. "Flexibilité" et "diversité" peuvent être considérés comme deux concepts clés, deux grandes ressources qui mériteront d'être protégées et accentuées au sein des organisations si on veut éviter le piège qui nous guette et qui consiste à appliquer systématiquement sur une grande échelle un savoir pourtant partiel.

Par ailleurs, les concepts de centralisation et décentralisation sont, ces temps-ci, franchement galvaudés et souvent vus comme deux modes de gestion qui s'opposent mutuellement. Comme s'il fallait choisir une fois pour toutes de centraliser ou de décentraliser, comme si ces deux modes ne pouvaient coexister. En réalité, ces deux concepts sont les deux extrémités d'un même processus.

Ni l'un ni l'autre type de gestion n'est préférable en soi ou n'offre à coup sûr de meilleures chances de succès. C'est bien souvent une question de degré et le choix s'effectuera en fonction de l'évolution de la situation.

Toute organisation a besoin d'unité dans la direction. Chacun ne peut être complètement libre de fonctionner sans se rapporter à quelqu'un d'autre. Sans méthode, la continuité et l'ordre disparaissent. Pourtant, la méthode en tant que telle est statique et sans vie. Il faut donc également jouir d'une bonne marge de manoeuvre, particulièrement en ces temps difficiles où il nous faut nous dépasser, faire des choses qui n'ont jamais été faites auparavant, c'est-à-dire gérer la décroissance.

Sans être à la recherche de solutions définitives, le temps n'est-il pas venu de rétablir en ce domaine un certain équilibre? Force nous est d'admettre aujourd'hui que cette marge de manoeuvre fait présentement cruellement défaut aux collèges.

Certains sont portés à en attribuer la cause à la force exceptionnelle du front commun syndical. N'est-ce pas plutôt l'État qui a pavé la voie à cette force explosive en centralisant chaque année davantage le processus de négociation. En agissant ainsi, l'État accroissait le champ de son pouvoir mais aussi, dans la même mesure, celui des centrales syndicales et, plus tard, du front commun au détriment d'initiatives favorisant la décentrali-

sation. C'est ce système ultra-centralisé qui est à l'origine de la rigidité des structures, des règles et des mécanismes et qui étouffe présentement l'innovation et une plus juste réallocation des ressources. Sans compter qu'il encourage presque automatiquement le recours au harcèlement sinon à la grève générale.

La décentralisation a le mérite de répartir le fardeau administratif. A mesure qu'une société augmente en dimension et en complexité, il devient impossible et parfois même désastreux comme on est à le démontrer avec le processus actuel de négociation, de gérer l'ensemble d'un quartier général lointain. La décentralisation suppose qu'on comprend que l'ensemble de plusieurs décisions individuellement bonnes vaut mieux si on y ajoute une certaine coordination, que les décisions prises et contrôlées par un organisme central.

Nous savons que la structure la plus simple est toujours la meilleure. Et si elle est meilleure, ce n'est pas à cause des problèmes qu'elle résout, mais à cause de ceux qu'elle ne crée pas. La structure des collèges n'est définitivement pas un modèle de simplicité. Déjà, en période d'abondance, les nombreuses contraintes se sont avérées lourdes à porter.

6.3 La direction

L'expérience quotidienne nous enseigne que la capacité de leadership de l'être humain est le facteur-clé du proces-

sus de gestion. La gestion de l'austérité ne promet pas d'être facile pour ceux et celles qui ont des responsabilités de direction. Mais elle offrira cependant des opportunités uniques pour l'exercice d'un nouveau type de leadership. Dans un premier temps, le leadership s'apparente au style de direction développé en période de crise et il est appelé à jouer un rôle plus grand peut-être qu'en toute autre occasion. En effet, le leadership est habituellement activé en période de crise. Certains prétendent même qu'il n'y aurait pas d'innovation sans crises.

Le système collégial, mises à part les périodes de crise, n'a pas favorisé l'exercice d'un leadership particulièrement dynamique dans le passé et, à bien des égards, il l'a défavorisé. Essentiellement, on attend du gestionnaire qu'il se conforme à un amas de règles et de procédures. Les conventions et règlements sophistiqués qu'il a mission d'administrer en sont de beaux exemples. Il en vient rapidement à gérer l'uniformité.

Plus l'organisation du travail dans les collèges aura été adaptée à l'ère nouvelle que vous vivons, plus nous verrons apparaître des leaders ambitieux à la recherche de réponses créatrices. Et avec le temps, ils en viendront à développer des habiletés et des pratiques qui rendront moins pénible la gestion de la décroissance. Plus nous deviendrons habiles dans l'art d'effectuer des coupures, plus ces dernières paraîtront normales et seront effectuées régulièrement, plus nous pourrons récupérer des

ressources importantes pour faire face à la demande changeante.

Mais l'exercice du leadership sera d'abord une affaire de courage et de choix. Nous aurons besoin de gens convaincus qui auront la détermination et la vision de décider ce qui vaut d'être fait. C'est ce qui nous fait dire que la dimension "politique" de la tâche du leadership est plus nette que jamais auparavant.

Si on veut résumer, on dira que la tâche majeure du leader en période de décroissance sera de maintenir l'attention de tous sur les objectifs de l'organisation tout en poursuivant des politiques de gestion qui amèneront une meilleure utilisation des ressources. Car l'esprit d'innovation doit être permanent, chaque moment, chaque situation peut inciter à innover. Il faut donc demeurer à l'affût et être disponible.

6.4 L'évaluation

L'opération "évaluation" est toujours fondamentalement la même et peut être formulée à l'aide de deux brèves questions: les résultats sont-ils conformes aux prévisions? Sinon, pourquoi?

Règle générale, on s'accorde pour dire que ce qui a fait l'objet d'une prévision doit faire aussi l'objet d'une évaluation. Si des écarts surgissent, on ne doit pas seulement les constater mais les interpréter. Tout écart

entre les prévisions et les résultats a une cause qui est une erreur de planification ou un défaut d'exécution ou les deux à la fois.

Dans le secteur public, la différence entre nos habitudes passées (croissance) et futures (décroissance) se compare en simplifiant un peu, à la différence qui peut exister entre dépenser le plus de dollars possible et obtenir le plus des dollars dépensés.

La planification en période de décroissance prenant tout son sens et une direction particulière, il est normal que l'évaluation qui l'accompagne en subisse les effets. Il ne suffira plus de vérifier si les objectifs ont été atteints efficacement; de plus en plus, on questionnera les finalités et les objectifs eux-mêmes. On se demandera non seulement si on fait bien ce que l'on fait, mais également, si on fait ce qui doit être fait. C'est une chose de faire les choses correctement, c'en est une autre de faire les bonnes choses. On passera plus de temps à soupeser le bien-fondé des buts, des priorités, des programmes et des activités.

De plus, l'évaluation actuelle est basée sur le contrôle d'un système centralisé avec ses règles et procédures qui encouragent l'uniformité et parfois même la médiocrité. Plutôt que les administrations locales soient jugées par l'organisme central à partir de leur capacité de se conformer ou pas à une certaine routine, un système plus décentralisé pourrait permettre de les évaluer en fonc-

tion de leurs aptitudes à établir et à réaliser un plan approprié qui correspond aux besoins de leur clientèle.

Ceci ne signifie pas que l'État n'aurait qu'à subventionner les collèges sans exercer aucune forme de contrôle. Au point de départ, le pouvoir central aurait la responsabilité de s'assurer que les plans élaborés par les collèges sont conformes aux grandes orientations et aux règles provinciales. Périodiquement, par la suite, l'État avec chacun des collèges reverraient les plans et en évalueraient la portée et les retombées.

Voilà donc les grandes étapes de l'approche administrative dite "active". Reste à savoir quelle approche les collèges pourront en fait adopter, "active" ou "réactive". Sans doute utiliseront-ils dans l'ordre l'une et l'autre approches, les rendant ainsi complémentaires. Face à un avenir incertain, les col lèges préféreront être attentifs et choisir selon les circonstances.

7. En guise de conclusion

Le réseau collégial a été mis sur pied durant une période d'abondance. Prospères dans un environnement prospère, les collèges se sont donnés des moyens d'action qui respiraient et reflétaient la même abondance. De même ordre étaient les outils de gestion que les collèges se sont donnés. Et c'est à travers ces moyens et ces modes de gestion que les collèges ont toujours cherché à donner un enseignement de qualité.

C'est ainsi que, pendant quinze années, abondance des ressources et qualité de la formation ont cheminé ensemble dans la réalité des êtres et des choses, dans l'esprit comme dans l'action. De là à rendre l'une dépendante de l'autre, à croire que l'abondance est la cause de la qualité, il n'y a qu'un pas qui a pu être facilement franchi.

Cette dépendance a pu paraître telle dans le passé des collèges. Mais c'est une apparence trompeuse: rien, en effet, ne permet de faire une telle association causale entre l'abondance vécue et la qualité obtenue. La concomitance observée entre les deux réalités signifie qu'il y a une corrélation entre elles, pas nécessairement, loin de là, qu'il y a un lien de causalité entre les deux. Identifier corrélation et causalité, c'est prendre un raccourci scientifique (et administratif) plutôt dangereux! Il y a une qualité possible à travers des moyens abondants, et cette qualité a été souvent observée dans le passé, et il y a une qualité possible à travers des moyens restreints et c'est à cette qualité renouvelée que devraient songer les collèges: la décroissance quantitative

n'entraîne pas la déchéance qualitative, du moins quand on se donne les moyens de faire face à celle-là.

L'éventail des valeurs qui caractérisent la qualité de la formation est aussi large que l'ensemble des valeurs auquel se réfère la personne humaine à travers sa sensibilité, son affectivité, sa rationalité, sa spiritualité. L'importance et la hiérarchie des valeurs auxquelles la personne humaine adhère, et dont elle a besoin pour vivre et travailler, varient d'une époque à une autre et un des facteurs importants de cette variation est le facteur économique. Chaque époque secrète ses valeurs ou plutôt recrée sa propre hiérarchie de valeurs, les époques d'austérité comme les époques d'abondance: c'est l'un des principaux traits fondamentaux de la personne humaine, et son tremplin pour dominer son environnement, que de pouvoir s'adapter. Donner un enseignement de qualité dans une période d'austérité, c'est donner à l'étudiant les moyens de bien vivre et de travailler en harmonie avec les valeurs de cette époque qui est la sienne. Donner un enseignement de qualité dans une telle période, qui a des valeurs différentes, c'est sans doute également utiliser des moyens d'enseignement autres que ceux d'une époque d'abondance.

Une des principales responsabilités des administrateurs, c'est de prévoir, ce qui est autre chose que gérer la crise au quotidien. C'est anticiper pour des lendemains permanents à partir d'une situation donnée. Ce qui n'est pas toujours une position confortable.

C'est à travers les coupures budgétaires, les mises en disponibilité et les restrictions de services d'aujourd'hui, et les réactions qu'elles entraînent, que les administrateurs doivent se donner des objectifs renouvelés et se doter d'outils différents pour l'avenir, ce qui ne va pas sans tensions, ni sans hésitations.

Le Conseil des collèges estime cependant que les administrateurs du réseau collégial ne peuvent faire l'économie de cette conversion des objectifs et des moyens, sans parler de celle des mentalités, la plus difficile. Ils ne peuvent en faire l'économie sans risquer de contribuer à mettre en place un système où règneront la morosité, le regret et le dépit de ceux qui, nostalgiques de la belle époque, n'auront pu se résoudre à vivre au présent.

Les administrateurs ne doivent surtout pas faire l'économie de cette conversion parce que le résultat qui est au bout du chemin à parcourir, c'est celui de la qualité de l'enseignement.

CONSEIL DES COLLÈGES
1982-1983

PRÉSIDENTE

Jeanne L. Blackburn

MEMBRES

AMYOT, Pierre
Directeur de la formation professionnelle
Direction générale des politiques et programmes
Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre

COTÉ, Claude
Syndicat canadien de la fonction publique

DEROME, Jean-Robert
Professeur de physique
à l'Université de Montréal

EISENBERG, Mildred (Mme)
Membre du Conseil d'administration du cégep Vanier

FORTIER, Claude
Président de la Commission de l'évaluation
Conseil des collèges

HAINAULT, Serge
Enseignant à l'école secondaire
Marguerite-de-Lajemmerais

INCHAUSPÉ, Paul
Directeur des services pédagogiques
cégep du Vieux Montréal

JOBIN, Gilles
Vice-président
ressources humaines
Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec

LABERGE, Claude
Directeur des services pédagogiques
Séminaire de Sherbrooke

LUSIGNAN, Jacques
Directeur pédagogique régional
Commission des écoles catholiques de Montréal

MONASTESSE, Rémi
Comptable agréé

MONGEAU, Yves
Secrétaire général du cégep Ahuntsic

PAQUIN, Nicole (Mme)
Enseignante au cégep de l'Outaouais

PERREAULT, Serge
Enseignant au cégep Lionel-Groulx

SIMARD, Claude B.
Président de la Commission de l'enseignement professionnel
Conseil des collèges

Secrétaire
Lucien Lelièvre

Collaboration
Roger Demeule